

альность, что обуславливает дальнейшее развитие их надлежащего правового регулирования, поскольку количество угроз возникновения чрезвычайных экологических ситуаций техногенного и природного характера с каждым годом возрастает. К тому же, большинству из них присущ международный характер, поскольку их последствия могут распространяться за пределы одной страны. В связи с этим, важное значение приобретает углубление международно-правового сотрудничества Украины, в том числе, и со странами Европейского Союза по преодолению негативного влияния чрезвычайных экологических ситуаций на человека и окружающую среду в целом. Следовательно, вполне очевиден тот факт, что евроинтеграционные процессы, происходящие в Украине, располагают к адаптации европейского законодательства, регулирующего отношения в условиях чрезвычайных экологических ситуаций в целях обеспечения прав граждан.

Исходя из проведенного исследования в этой статье, сделаны выводы о том, что в действующем законодательстве Украины проблемы, касающиеся сферы защиты прав граждан в условиях чрезвычайных экологических ситуаций, в достаточной степени не урегулированы, поскольку не разработан надлежащий механизм реализации задекларированных положений. В связи с этим, указанные вопросы требуют дальнейших научных исследований, а рассмотренные в статье проблемы могут быть интересны для представителей эколого-правовой науки других государств.

Список использованных источников:

1. Законодательные, международно-правовые и другие нормативные акты приведены в соответствии с официальным сайтом Верховной Рады Украины // www.rada.gov.ua.
2. Краснова М.В. Экологическая информация: понятие, виды и признаки / М.В. Краснова // Вестник КНУ. Юридические науки. – 1998. – Вып. 36. – С. 27 – 30.
3. Балюк Г.И. Правовые основы доступа граждан к информации в сфере использования ядерной энергии и обеспечения радиоэкологической безопасности / Г.И. Балюк // Вестник КНУ. Юридические науки. – 2003. – Вып. 50. – С. 70 – 73.
4. Официальный сайт Государственной Службы Украины по чрезвычайным ситуациям. – Режим доступа: http://www.mns.gov.ua/content/euro_integration.html.

УДК 349.41

СИСТЕМА ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

И.С. Шахрай,

доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Характерной чертой земельно-правового статуса граждан в Республике Беларусь является разнообразие правовых форм использования земли. Система прав на земельные участки сложилась в процессе земельной реформы начала 90-

х годов 20 века, основной целью и результатом которой являлась ликвидация монополии государственной собственности на землю, формирование многообразия форм землепользования, обеспечивающих доступ к земельным ресурсам различных субъектов, вовлечение земельных участков в гражданский оборот. Так, Кодекс Республики Беларусь о земле от 11 декабря 1990 г. впервые закрепил такие права как пожизненное наследуемое владение и аренда, а право частной собственности было введено Законом Республики Беларусь от 16 июня 1993 г. «О праве собственности на землю». С принятием Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее – КоЗ) изменились условия предоставления земель на различных правах и, как следствие, соотношение земельно-правовых титулов.

Одной из целей разработчиков КоЗ 2008 г. было придание праву частной собственности и аренды преобладающего значения, учитывая перспективы развития гражданского оборота земель. Именно эти права являются основными формами использования земли в практике развитых государств. Следует отметить, что в Республике Беларусь сфера применения права частной собственности на землю, имеющего наибольший потенциал в части вовлечения земельных участков в гражданский оборот, в значительной степени ограничена как по субъектному составу, так и по объектам. Поэтому особого внимания заслуживает вопрос о развитии права аренды земли и расширении правомочий арендатора.

Большинство ученых-юристов отмечают эффективность договорных форм землепользования. В частности, к преимуществам аренды относят возможность определить в договоре дополнительные права и обязанности сторон, в том числе, по охране и рациональному использованию земли, а также дополнительные гарантии устойчивости прав арендатора; расширить круг лиц, использующих землю; передать временно неиспользуемый земельный участок в субаренду [1, с. 121-125; 2, с. 205-206; 3, с. 119; 4, с. 114]. Вместе с тем, в действующем земельном законодательстве недостаточно выражена гражданско-правовая природа договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности. Так, при предоставлении права аренды как по результатам аукционов, так и в административном порядке заключению договора аренды земельного участка предшествует принятие решения о его предоставлении местным исполнительным комитетом либо администрацией свободной экономической зоны. Условия договора аренды фактически односторонне определяются арендодателем [5, с. 71]. В связи с этим одним из направлений совершенствования арендных отношений, по нашему мнению, является законодательное обеспечение участия будущего арендатора в определении условий договора аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности.

Земельное законодательство по-прежнему закрепляет возможность предоставления земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, хотя первоначально введение этого права преследовало цель расширить распорядительные правомочия граждан-землепользователей и имело практическое значение как переходное на период земельно-правовой реформы. В настоящее время целесообразность сохранения права пожизненного наследуе-

мого владения обусловлена социальными факторами, поскольку его предоставление направлено на удовлетворение социально значимых земельных потребностей (связанных со строительством и обслуживанием жилых домов гражданами Республики Беларусь, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, ведением коллективного садоводства и иных) и не требует внесения платы за предоставление земельного участка. Следует согласиться с тем, что данное право не способно обеспечить развитие земельного рынка и гражданского оборота земель, и сфера его применения со временем должна сужаться, ограничившись теми случаями, при которых невозможно иначе реализовать нужды граждан в получении участка [6, с. 66]. Право временного пользования, унаследованное из законодательства советского периода и претерпевшее с начала 90-х годов лишь незначительные изменения, также имеет выраженную социальную направленность, обусловленную целями его предоставления.

Вариантом реализации потребностей граждан в земельных ресурсах является использование чужих земельных участков на условиях земельного сервитута либо общего пользования (в последнем случае, исходя из положений ст. 16 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г. и ст. 263 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. доступ граждан на земельные участки осуществляется без каких-либо разрешительных документов) [7].

В Республике Беларусь значительный удельный вес земель, которые не могут находиться в частной собственности, установление ряда ограничений, касающихся условий предоставления, использования и распоряжения земельными участками, публично-правового и социального характера предопределяет следующие особенности прав граждан на землю:

- в зависимости от наличия гражданства Республики Беларусь различаются возможные права на земельные участки и основания их возникновения. Иностранные граждане и лица без гражданства, даже проживающие на территории нашего государства, не имеют национального статуса в земельных отношениях [2, с. 204]. Основным земельно-правовым титулом иностранцев является аренда, хотя следует отметить тенденцию расширения их земельной правоспособности, что выразилось в предоставлении после вступления в силу КоЗ 2008 г. возможности приобретать земельные участки на праве частной собственности и пожизненного наследуемого владения (но только в порядке наследования), а при внесении в КоЗ изменений и дополнений от 22 января 2013 г. – на праве временного пользования для огородничества, сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных;
- одним из способов расширения диспозитивности в регулировании приобретения гражданами Республики Беларусь земельных прав является закрепление возможности изменения права на земельный участок, принадлежащий им на законном основании (так, владельцы и арендаторы вправе при отсутствии ограничений, вытекающих из ст. 13 и иных норм КоЗ, приобрести земельный участок в частную собственность) либо полученный по наследству (согласно ст. 53 КоЗ наследники земельных участков, находившихся в по-

жизненном наследуемом владении, вправе либо сохранить данное право, либо обратиться в местный исполнительный комитет за предоставлением наследуемого земельного участка в частную собственность или аренду). Иностранцы граждане такими правомочиями не наделены, поскольку аренда является для них основным земельно-правовым титулом, а объем правомочий в отношении земельных участков, полученных по наследству, полностью произведен от правомочий наследодателя;

- гражданам не могут предоставляться земельные участки из отдельных категорий и видов земель, которые имеют большой удельный вес в структуре земельного фонда Республики Беларусь. При этом данное ограничение либо прямо предусматривается законодательством (например, согласно ст. 37 КоЗ к субъектам прав на земли сельскохозяйственного назначения отнесены юридические лица, а граждане – лишь для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, то есть в связи с осуществлением предпринимательской деятельности), либо вытекает из основного целевого назначения соответствующих земель (земли лесного фонда, водного фонда, земли общего пользования и иные);
- возможные цели использования земельных участков гражданами определены земельным законодательством применительно к каждому из прав на землю. При этом аренда рассматривается как универсальный земельно-правовой титул, на котором земельные участки могут быть предоставлены как гражданам Республики Беларусь, так и иностранцам для любой цели, закрепленной для права частной собственности, пожизненного наследуемого владения, временного пользования, а также для осуществления деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Определенной проблемой является то, что на практике предусмотренный КоЗ перечень целей предоставления гражданам земельных участков на различных правах рассматривается как исчерпывающий, тогда как прямого указания в законодательстве на это нет. В связи с этим граждане лишены возможности получить, например, отдельный земельный участок для осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, и могут осуществлять эту деятельность при соблюдении определенных условий лишь на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства и строительства и (или) обслуживания жилого дома (ст. 69 КоЗ);
- в ряде случаев право граждан на получение земельного участка связывается с дополнительными требованиями к субъекту (например, для ведения личного подсобного хозяйства – регистрация по месту жительства на территории соответствующего сельсовета; для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства – статус главы такого хозяйства; для строительства (установки) временных индивидуальных гаражей на придомовой территории – отнесение к отдельным категориям инвалидов либо постоянное проживание в многоквартирных жилых домах, расположенных в сельских населенных пунктах);
- для граждан, как правило, определяются предельные размеры предоставляемых земельных участков, которые различаются в зависимости цели и

права на землю, что обусловлено ограниченностью земельных ресурсов, востребованностью земель с удобным местоположением, развитой инфраструктурой, высокими качественными характеристиками, а также реализацией социально обоснованного подхода к удовлетворению земельных потребностей граждан;

- помимо общих оснований возникновения прав на земельные участки (предоставление по решению исполнительного комитета, в том числе принятого по результатам аукциона; переход права частной собственности на основании гражданско-правовых сделок; заключение договора субаренды), для граждан закреплены специфические способы приобретения таких прав (переход по наследству земельных участков, принадлежавших наследодателю на праве частной собственности и пожизненного наследуемого владения; приобретение права на земельный участок, владение которым осуществляется в течение длительного времени). Иностранные граждане, лица без гражданства, учитывая их ограниченный земельно-правовой статус, могут приобрести права на землю лишь при предоставлении государством, в том числе, по результатам аукционов, а также в порядке наследования (при этом обязательным условием является наличие родственной связи с наследодателем, что существенно сужает сферу применения данного основания даже при наличии завещания в пользу иностранца).

Рассмотренные и иные особенности определяют содержание прав граждан на земельные участки. Следует отметить, что закрепленная Гражданским кодексом триада правомочий (владение, пользование и распоряжение) характерна для всех прав на землю, в том числе права аренды, возникающего на основании договора.

Для граждан как субъектов прав на землю правомочие владения неразрывно связано с обязанностью использовать земельный участок по целевому назначению [8, с. 39-40]. Правомочие пользования может быть реализовано ими с учетом следующих особенностей: возможные варианты использования земли (целевое назначение) в общем виде закреплены земельным законодательством; использование земельного участка по целевому назначению является одновременно и правом, и обязанностью субъекта прав на землю; землепользователь несет иные обязанности, связанные с использованием земли: осуществлять мероприятия по охране земель, благоустройство земельных участков, не нарушать права других землепользователей, соблюдать установленные ограничения (обременения) прав на земельный участок.

В научной литературе отмечается значение распорядительных правомочий землепользователя как меры рационального использования земли, поскольку право распоряжения, в сочетании с правом самостоятельного хозяйствования на земле, позволяет создать оптимальный по своим размерам земельный массив и получить максимальное количество продукции [9, с. 112-113] (что особенно актуально для земель, используемых для сельскохозяйственной деятельности – например, при ведении личного подсобного и крестьянского (фермерского) хозяйства, коллективного садоводства). Согласно земельному законодательству

Республики Беларусь распорядительные полномочия граждан-землепользователей ограничены и сводятся к следующему:

- собственник вправе произвести отчуждение земельного участка исполнительному комитету либо по сделкам купли-продажи, дарения, мены, ренты, а также передать участок в ипотеку, предоставить в аренду;
- собственник и субъект права пожизненного наследуемого владения могут распорядиться земельным участком путем передачи по наследству;
- арендатор вправе предоставлять земельный участок в субаренду, передавать свои права и обязанности по договорам аренды земельных участков другим лицам, предоставлять право аренды в залог либо вносить в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных товариществ и обществ;
- субъекты всех прав на землю могут добровольно отказаться от земельного участка в пользу государства.

Помимо этого, одним из способов вовлечения в оборот земельных участков, находящихся у граждан на праве пожизненного наследуемого владения и аренды, является заключение сделок по отчуждению жилого дома, квартиры в блокированном жилом доме, дачного либо садового домика, незавершенного законсервированного капитального строения, доли в праве на перечисленные объекты, на основании которых согласно ст. 55 КоЗ переходит и право на земельный участок. Таким образом, учитывая то, что землепользование граждан в значительной степени связано с застройкой земельных участков, можно констатировать, что право распоряжения земельными участками путем их отчуждения либо перехода в связи с отчуждением недвижимого имущества, охватывает востребованные варианты оборота земель.

Как отмечалось выше, использование земли является правом и обязанностью землепользователя, неисполнение которой рассматривается как правонарушение и может повлечь изъятие участка. Вместе с тем для граждан невозможность использования земельного участка может быть обусловлена рядом факторов, носящих временный характер (болезнь, направление на работу в другую местность, финансовые причины и тому подобные), в связи с чем актуальным является предоставление временно неиспользуемых земельных участков иным субъектам. По действующему законодательству допускается лишь два варианта вторичного пользования – аренда земельных участков, находящихся в частной собственности, и субаренда, не получившие практического распространения по причинам, на которых следует остановиться подробнее.

Объектом земельных отношений, исходя из ст. 3 КоЗ, могут быть юридически обособленные земельные участки, но не их части. Вместе с тем, при неиспользовании в течение определенного времени части земельного участка оптимальным вариантом являлась бы передача этой части во вторичное пользование (аренду, субаренду), что противоречит действующему законодательству, поскольку совершение упомянутых сделок возможно либо со всем участком целиком, либо после

его раздела. Таким образом, гражданин сталкивается с необходимостью раздела земельного участка, что весьма затратно как финансово, так и по времени, а кроме того раздел может быть запрещен законодательством (например, если земельный участок является неделимым; предоставлен для строительства и (или) обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, за исключением случаев, связанных с разделом этих домов). В результате в подобных ситуациях граждане договариваются в устной форме, разрешая другому лицу использовать часть земельного участка, нарушая при этом и требование к форме сделок с землей, либо просто не пользуются частью участка, что негативно сказывается на его состоянии.

Вопрос о признании части земельного участка объектом земельных отношений актуален как с позиций сложившихся правовых норм, так и в целях их дальнейшего совершенствования. По нашему мнению, вполне обоснованно относить часть земельного участка к объектам отдельных земельных правоотношений (например, связанных с принудительным изъятием, передачей земли во вторичное пользование), что следует отразить в ст. 3 КоЗ, предусмотрев при этом способы индивидуализации и учета частей земельных участков [10, с. 53-54].

Сдерживающим фактором развития оборота земельных участков, находящихся в государственной собственности и предоставленных в аренду, является также необходимость внесения платы за право заключения договоров аренды. Согласно ст. 31-1 КоЗ граждане освобождаются от внесения указанной платы в отношении участков, предоставляемых в административном порядке для ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства, коллективного садоводства, традиционных народных промыслов (ремесел), огородничества, сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, строительства (установки) временных индивидуальных гаражей. Освобождение не распространяется на случаи, когда граждане намерены передать земельный участок в субаренду или распорядиться правом аренды земельного участка иным образом. Представляется, что данная норма не способствует обороту земель и не обеспечивает их рациональное использование, поскольку для арендатора, который по каким-то причинам временно не имеет возможности использовать земельный участок, его передача иному субъекту может быть экономически необоснованной. По нашему мнению, целесообразно более детально урегулировать в земельном законодательстве вопросы внесения платы за право заключения договора аренды земельных участков, закрепив льготы в случаях предоставления таких участков в субаренду или передачи прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков другим лицам.

Земельное законодательство устанавливает возможность изъятия земельного участка в случае его неиспользования в течение установленного срока (согласно ст. 60 КоЗ для граждан этот срок составляет один год со дня государственной регистрации создания земельного участка, а в дальнейшем в зависимости от цели предоставления – один год для ведения сельского хозяйства, и два года – для несельскохозяйственных целей). В целом, это весьма действенная мера, направленная на обеспечение охраны и рационального использования земель, особенно предоставленных гражданам в целях жилищного и дачного строительства. Вместе с тем, для земель, предназначенных для выращивания сельскохозяйственной продукции (веде-

ние личного подсобного, крестьянского (фермерского) хозяйства, коллективного садоводства, огородничества) изъятие в связи с неиспользованием не является оптимальным решением проблемы поддержания их качества; основная задача заключается в вовлечении неиспользуемых земель в аграрный оборот.

В связи с этим следует отметить, что эффективной мерой при условии последовательного правового регулирования может стать передача временно неиспользуемых земельных участков иным субъектам во вторичное пользование. В советский период и вплоть до вступления в силу КоЗ 2008 г. предусматривалось предоставление земельных участков во временное пользование гражданам для огородничества, сенокошения и выпаса скота, под служебные наделы колхозами, совхозами и другими землепользователями из земель, находящихся в их пользовании. Данная форма землепользования была весьма востребованной сельскими жителями. В юридической литературе указывается, что широко распространенное в прошлом право вторичного землепользования утратило свою актуальность с введением различных форм собственности на землю [11, с. 103], однако подобный вывод представляется поспешным применительно к земельным отношениям в Республике Беларусь. В современных условиях (актуальности обеспечения гражданского оборота земель, значительная часть которых находится в государственной собственности, а также с учетом многообразия закрепленных законодательством правовых форм использования земли) развитие данного института позволит решить одновременно ряд задач: удовлетворение потребностей граждан в земле (в первую очередь, для сельскохозяйственных целей) не только государством, но и частными субъектами, а также сокращение количества неиспользуемых земель. При этом насущной проблемой является формирование действенного механизма реализации существующих вариантов вторичного пользования (аренда и субаренда), а также расширение распорядительных правомочий субъектов всех прав на землю. Представляется, что в настоящее время предоставление земли во вторичное пользование должно носить исключительно договорной характер, причем на основании как возмездных, так и безвозмездных договоров.

Следует отметить, что недостаточное развитие вторичного пользования даже в закрепленных действующим законодательством правовых формах, обусловлено не только рассмотренными выше проблемами правового регулирования, но и отсутствием заинтересованности у самих собственников и арендаторов в передаче временно неиспользуемых земельных участков в аренду и субаренду соответственно. Повышению такой заинтересованности, по нашему мнению, могут способствовать экономические меры, в том числе дифференциация ставок земельного налога и арендной платы для неиспользуемых земельных участков.

Не вызывает сомнений тот факт, что эффективность рассмотренных направлений развития правовых форм землепользования граждан будет обеспечена лишь при комплексном характере предлагаемых мер. В условиях преобладания государственной собственности на землю в Республике Беларусь оптимальная система прав граждан на земельные участки должна учитывать необходимость дальнейшего развития гражданского оборота земель (в том числе, путем предоставления земельных участков самими землепользователями во вторичное поль-

зование), обеспечения доступа к земельным ресурсам различных субъектов, включая социально незащищенные слои населения, а также охраны и рационального использования земли.

Список использованных источников:

1. Макарова, Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. / Т.И. Макарова. – Минск, БГУ, 2004. – 231 с.
2. Шингель Н.А. Права на землю иностранных субъектов в Республике Беларусь. // Право и демократия: Сб. науч. тр. Вып. 15. / Гл. ред. В.Н. Бибило. – Мн.: БГУ, 2004. – С. 195-208.
3. Иванова, С.В. Понятие аренды земель сельскохозяйственного назначения / С.В. Иванова // Аграрное и земельное право. – 2006. – № 6. – С. 114-119.
4. Илькив, Н.В. Аренда земель сельскохозяйственного назначения по законодательству Украины / Н.В. Илькив // Аграрное и земельное право. – 2007. – № 10 (34). – С. 114-122.
5. Шахрай, И.С. Полномочия по предоставлению природных ресурсов в аренду: проблемы правового закрепления / И.С. Шахрай // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серія 4. Правоведение. – 2011. – № 3. – С. 71-75.
6. Шингель, Н.А. Граждане как субъекты прав на земельные участки в Республике Беларусь / Н.А. Шингель // Судовы веснік. – 2012. – № 1. – С. 64-67.
7. Шахрай, И.С. Правовые проблемы доступа на земельные участки / И.С. Шахрай // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития : по материалам круглых столов / редкол. : С.А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. — Минск, 2014. – С. 126-128.
8. Шингель, Н.А. Земельное право: пособие / Н.А. Шингель. – Минск: Літаратура і мастацтва, 2009. – 117 с.
9. Иконичкая, И.А., Краснов, Н.И. Права на землю сельскохозяйственных предпринимателей / И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. Правовые вопросы. – М., 1998. – С. 112-134.
10. Шахрай, И. Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. – 2015. – № 11. – С. 50-54.
11. Природноресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с.

УДК 349.6

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА ДОСТУП К ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ**

Н.А. Шингель,

доцент кафедры экологического и аграрного права БГУ, кандидат юридических наук, доцент

Наиболее важной проблемой в исследуемой сфере правового регулирования является выяснение сущности права на доступ к природным ресурсам и определение его места в системе природоресурсных отношений, в том числе связанных с использованием природных ресурсов для осуществления различных видов хозяйст-